

## LAS EVOLUCIONES DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, EL SISTEMA ELECTORAL Y LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA

Julio César ORTIZ GUTIÉRREZ\*

SUMARIO: I. *Aproximación conceptual*. II. *La evolución continental de la democracia y el presidencialismo*. III. *El derecho constitucional y las nuevas tendencias en los sistemas de partidos, el sistema electoral y las instituciones de la democracia directa en América Latina*. IV. *Las nuevas tendencias del derecho constitucional en los países de la subregión andina*. V. *La evolución constitucional reciente en Colombia*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

### I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

1. El objeto de esta ponencia es el examen de las recientes oportunidades, los desafíos, los dilemas y los riesgos de la democracia constitucional liberal en América Latina, especialmente en los países de la subregión andina que han adoptado nuevas Constituciones o que han reformado las existentes para asegurar nuevas formas de organización estatal, de participación democrática y electoral y de reelección presidencial.<sup>1</sup>

2. Desde luego, no se trata de examinar las nuevas tendencias del constitucionalismo de América Latina para profundizar y enriquecer el conocimiento sobre las distintas trayectorias, características y experien-

\* Univeridad Externado de Colombia.

<sup>1</sup> Seminario Internacional “Nuevas tendencias del constitucionalismo en América Latina”, Ciudad de México, marzo 18, 19 y 20 de 2009.

cias de la región después de los treinta años de desarrollo de los cambios políticos y de las transformaciones constitucionales en América Latina, lo que se ha hecho en varios eventos académicos organizados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas y por el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.

Se trata de poner en claro cuáles son las más recientes y las principales estrategias e instituciones del constitucionalismo y del orden político de las democracias constitucionales en los países de la región, y determinar si aquéllas configuran o no nuevas tendencias del derecho constitucional en las materias relacionadas con los regímenes de partidos, los sistemas electorales y las instituciones de la democracia directa, entre otros.<sup>2</sup>

3. En efecto, ante la nueva agenda de reformas que necesitan los países del continente en materia política y electoral, y con base en el examen de la trayectoria típica de construcción de la democracia constitucional liberal de los años que examinamos, se debe dar respuesta preliminar a interrogantes como los siguientes:

- a. ¿Cuáles son las nuevas tendencias del derecho constitucional en materia de los sistemas electorales, de los sistemas de partidos y de los mecanismos de democracia directa?
- b. ¿Cuál es la tipología o cuáles son los criterios de comparación, las instituciones, los sistemas y los procedimientos electorales que se han introducido en los países del continente?
- c. ¿Cuáles son sus principales innovaciones en materia de los sistemas de organización de elecciones y de solución de conflictos electorales?
- d. ¿Cuál es la evolución de los sistemas de partidos y el reconocimiento de formas alternas de organización política y la tensión entre partidos y movimientos sociales?

<sup>2</sup> Este esfuerzo de los constitucionalistas latinoamericanos a estas alturas del avance del siglo XXI, no es reciente ni se reduce a esta reunión en México; especialmente, cabe destacar como antecedentes inmediatos, las notables actividades que en este orden de ideas y durante todo el año 2008, realizaron el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional en Bogotá, Santiago y San Salvador. Las ponencias de los eventos de Bogotá y Santiago de Chile ya aparecen publicadas por el Centro de Estudios Constitucionales de Chile y por la Universidad Externado de Colombia respectivamente.

## II. LA EVOLUCIÓN CONTINENTAL DE LA DEMOCRACIA Y EL PRESIDENCIALISMO

1. Como se ha señalado por la doctrina del derecho constitucional latinoamericano,<sup>3</sup> en general con fines metodológicos y para atender interrogantes como los anteriores, se advierte que el proceso continental de consolidación de la democracia se ha dividido en tres segmentos o momentos históricos con sus respectivas características propias e influencias mutuas, así:

a. En los primeros años de este periodo 1978-1988, se produce el más importante movimiento de instauración constitucional de regímenes políticos civiles en casi todos los países de la región, de una parte, y se arriba a la consolidación democrática de sus instituciones, de otra. Además, durante esos diez años iniciales se reconocen en el nivel constitucional los derechos humanos y los instrumentos de tutela y amparo constitucional.

De otra parte, se produce la inserción o reformulación de los instrumentos de la democracia representativa con serias instituciones y procedimientos electorales, lo mismo que el inicio de reajustes en las estructuras políticas y de gobierno de los países con el diseño de nuevos poderes ejecutivos, legislativos y judiciales y con la modificación profunda de los instrumentos constitucionales para las aperturas y las desregulaciones económicas.

También, durante este periodo histórico se configura un nuevo equilibrio en las economías y de los modelos de la hacienda pública con fuertes tendencias en favor de las privatizaciones, de las desregulaciones y en general con el predominio de las tendencias orientadas a abrir las economías a los capitales privados internacionales y de internacionalizar los procesos económicos y de comercio.

b. En la segunda década 1988-1998, se produce una muy notable la expansión de las instituciones de garantía de los derechos humanos y de

<sup>3</sup> Véase, Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *La evolución político-constitucional de América del Sur 1976-2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, y Librotecnia, Chile, 2009; además, Carpizo, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007; Valadés, Diego, *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2005; Valadés, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones jurídicas, 2000.

sus instrumentos y mecanismos de protección y defensa; además, en la región también se produce un muy rico movimiento de reforzamiento de sus garantías judiciales que incluye la justicia constitucional en sus diversas proyecciones y esferas normativas.

Durante este tiempo y en la mayor parte de los países del continente se imponen varias formas de expresión política de la diversidad cultural, el pluralismo y las competencias políticas de los varios grupos sociales y territoriales.

En el desarrollo de esta parte del proceso de democratizaciones y de institucionalización de la democracia en el continente, se asegura la consolidación de los sistemas electorales pluralistas y democráticos, la renovación electoral de los gobiernos y la sustitución democrática de los gobernantes; durante este tiempo comienza la nueva institucionalización de los partidos y movimientos políticos y sociales.

Además, en la mayor parte de los diecinueve países de la región se asegura la incorporación de las instituciones modernas de la democracia participativa y deliberativa y se introducen nuevos reajustes, reacomodos a los viejos y tradicionales conflictos en la estructura del Estado en favor de la democracia territorial y local; en este sentido se introducen instituciones como los llamados órganos constitucionales autónomos e independientes y los organismos constitucionales de control.

c. En el decenio de 1998-2008, a las nuevas instituciones constitucionales de las democracias de la región se agregan otras instituciones orientadas a establecer los nuevos equilibrios entre los poderes públicos tradicionales y se aseguran mejores condiciones en favor de la independencia judicial y la lucha contra la corrupción pública y privada.

d. De otra parte, es evidente que en estos últimos diez años se han consolidado las nuevas agendas económicas y sociales elaboradas de modo diverso entre los gobiernos de los países de la región para enfrentar los endémicos y dolorosos contextos de pobreza y desarrollo humano insuficientes; también es evidente el fortalecimiento reciente de nuevo fenómeno del desafío de los poderes fácticos que limitan la “estatalidad” y la calidad de la democracia, e incluso que obligan a repensar el papel del Estado en la economía.

Ha sido evidente que la mayor parte de los gobiernos de la región han sacrificado el cumplimiento de los cometidos constitucionales del estado social de derecho orientados hacia el desarrollo humano y económico

sostenible, en favor del establecimiento y ejecución de las políticas económicas del crecimiento de los mercados, con prevalencia de las reglas en favor de la productividad y la competitividad privadas y con la configuración de estados mínimos.

Igualmente últimamente se ha configurado o acentuado la tendencia hacia la presidencialización de las instituciones constitucionales que orientan la regulación del régimen de comercio exterior, de aduanas y de cambios internacionales así como del manejo de la moneda y del crédito público y privado, todo lo cual ha transformado los modelos económicos del intervencionismo tradicional y orgánico, en modelos presidenciales de disposición y de control de los mercados, pieza esencial de las economías y del poder político en el mundo de hoy.

2. Los enfoques recientes del derecho constitucional de América Latina, elaborados después de consolidada la tercera ola de democratización en el continente, han formulado interrogantes, entre otros temas, sobre los siguientes, que son la materia específica de esta ponencia, así:

- a. ¿Cuál ha sido la evolución político constitucional de los estados de la región?
- b. ¿Cuáles han sido las modificaciones a los regímenes de gobierno y a los sistemas de partidos?
- c. ¿Cuáles han sido los principales cambios en los sistemas electorales y cual ha sido la evolución de la democracia representativa?
- d. ¿Cuáles son las consecuencias de la introducción de las instituciones de la democracia directa?

3. De otra parte durante todo este periodo de treinta años ha sido evidente la influencia del constitucionalismo europeo, especialmente de España, Italia, Alemania y Portugal con la introducción de nuevas instituciones relacionadas con la jurisdicción constitucional, con la adopción del concepto y la instituciones del Bloque de Constitucionalidad, el reconocimiento de los derechos de nueva generación o los nuevos derechos como el *habeas data*, la protección especializada de los derechos humanos como con el defensor del pueblo, la independencia técnica y política de los varios tipos de Ministerio Público y algunas instituciones propias de los sistemas parlamentarios como las interpelaciones a los ministros, el voto de confianza y la censura, la segunda vuelta y la mayoría absoluta para la elección del presidente de la re-

pública, los consejos de la judicatura, la judicialización de los conflictos electorales y las funciones autónomas de fiscalización de la gestión administrativa de los poderes públicos y del manejo de los recursos naturales.

En efecto, la mayor parte de las reformas a los regímenes de gobierno en la región se han dedicado al establecimiento de algunas importantes diferencias de fondo, pero en ellas predominan las reformas de forma y buena parte de éstas provienen del derecho constitucional europeo.

4. A pesar de la introducción de reformas enderezadas a racionalizar nuestros regímenes políticos en materia de las relaciones Ejecutivo-Legislativo, y de que también se han introducido nuevos y muy variados órganos y organismos de control y de entidades autónomas e independientes, como en el control de los partidos y movimientos políticos y de dirección, la vigilancia y control de las elecciones, no se aprecian nuevas tendencias que pretendan desconocer el predominio del régimen de gobierno presidencial, ni a proponer que éste no siga siendo el modelo vigente en todos los países de América Latina.

También se encuentran formas complejas de presidencialismo como los presidencialismos de coalición, presidencialismos con elementos parlamentarios, presidencialismos acentuados y presidencialismos hegemónicos, pero en todos ellos dominan sus elementos esenciales y en todos estos es marcado el acento presidencialista.<sup>4</sup>

5. Recientemente y en materia de los regímenes políticos o de gobierno de los países de América Latina, no se han producido cambios de mayor alcance y trascendencia que los desvirtúen en sus componentes es-

<sup>4</sup> Además, es preciso tener en la cuenta los trabajos conjuntos adelantados por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral IDEA Internacional que aparecen contenidos en los dos exhaustivos volúmenes publicados en 2006 y 2008 que se ocupan de la regulación jurídica de los partidos políticos y de la reforma política y electoral en América Latina sobre los cuales girará buena parte de esta ponencia; también se debe tener en cuenta como documento de capital importancia para esta ponencia el *tratado de derecho electoral comparado de América Latina* publicado en 2007. Véase Zovatto, Daniel (coord.), *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006; Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, 2008. Además, puede consultarse sobre estos temas el *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007. Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (comps.). Este trabajo fue coeditado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Universidad de Heidelberg, Internacional IDEA, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el Instituto Federal Electoral.

tructurales y sustanciales mayores, ya que no obstante los importantes ajustes introducidos y las significativas reformas adoptadas en los últimos años, ellas no alcanzan a desmontar sus piezas esenciales que indican que son presidenciales y predominantemente democráticos.<sup>5</sup>

En algunos de los países que examinamos se reconoce la paulatina y acelerada configuración de especies de neo presidencialismos o de hiperpresidencialismos mediáticos de contenido personalista como en el caso de Venezuela y de Colombia que desconocen las bases del equilibrio de poderes, que debilitan los pesos y los contrapesos, y en los que los derechos humanos y su protección resultan afectados.

6. La democracia representativa ha constituido una variable central en el proceso de democratización desde el inicio de la tercera ola de democratización que se mide desde 1978; además, la consolidación de las instituciones constitucionales de la democracia representativa y del Estado de derecho, ausentes durante buena parte del siglo XX en varios de los países de la región, constituye una variable central en el proceso de democratización en América Latina; ahora bien, la nueva introducción de las ideas de la representación democrática y la reciente existencia de unas sociedades liberales en el continente se ha visto afectada por varias deficiencias en materia de instituciones y de procedimientos de control a los gobernantes y a la administración, y de protección integral de los derechos de los gobernados.

7. En esta ponencia también examinamos las transformaciones de los llamados países bolivarianos o de la subregión andina e identificamos las nuevas tendencias de modificación de las Constituciones en los mencionados países, pues en estos países, los últimos diez años (1999-2009), se han producido profundas modificaciones constitucionales de carácter sustancial y orgánico, que permiten indicar que en algunos de aquellos se han desfigurado varios de los elementos sustanciales de los modelos tra-

<sup>5</sup> Este examen se hace desde una perspectiva comparativa en atención a la existencia de varios y diversos procesos y proyecciones del constitucionalismo regional en tiempos de democratización global y de consolidación democrática, que ya alcanzan los treinta (30) años de evolución continuada, sin que se reduzca a la presentación formal de los textos normativos de estas democracias. Además, las reflexiones que presentamos en este seminario no se ocupan de las tradicionales descripciones de este tipo de instituciones, sino de manifestar las especificidades y características propias de varios de los países de la región, de una parte, de sus grandes trayectorias y de sus más notables líneas de experiencia, de otra.

dicionales de presidencialismo latinoamericano aplicado en estos países cuando han disfrutado de la democracia.

Al respecto, se advierte la existencia en estos países de una nueva ola en esta parte del continente, caracterizada por modalidades notables de presidencialismo mediático y por un fuerte vigor económico del Poder Ejecutivo en las que se evidencia:

- a. La tendencia hacia la concentración personal de poder en cabeza del presidente de la República.
- b. El fortalecimiento de los gobiernos personalistas.
- c. El paulatino desarraigo de la democracia representativa y la desconfianza y la ilegitimidad provocada de los partidos políticos.
- d. La diáspora o la dispersión anárquica de las elites políticas tradicionales, de una parte, y la promoción de coaliciones y de gobiernos divididos o compartidos, de otra.
- e. Además, se observa la introducción de instituciones que provocan la movilización masiva de los gobernados y de las sociedades en general, comandados por los gobernantes mismos, con la puesta en funcionamiento de instituciones de la democracia directa como los referendos reformativos de la Constitución altamente cargados de ideologías y los mal llamados referendos revocatorios de los funcionarios de origen político en lo que se ha llamado el poder de la calle y de la movilización social en un época de predominio de los grandes medios de comunicación masiva.

### III. EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y LAS NUEVAS TENDENCIAS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS, EL SISTEMA ELECTORAL Y LAS INSTITUCIONES DE LA DEMOCRACIA DIRECTA EN AMÉRICA LATINA<sup>6</sup>

1. Como se indicó más arriba, en las tres décadas mencionadas (1978-2008) en los países de América Latina se han producido varias reformas en materia de los sistemas de regulación de los partidos políticos y de los regímenes electorales con diferentes resultados y consecuencias que aun dejan muchas expectativas por resolver. También en algunos países de la región se han modificado varias Constituciones para introducir mecanis-

<sup>6</sup> Véanse cuadros 1 y 2 anexos.



mos en los que se incorporan las instituciones de la llamada la democracia directa y las reglas que autorizan la reelección presidencial inmediata, todos con resultados y consecuencias de diverso contenido y objeto de consideraciones de orden mixto.

Además, muy recientemente se han producido serios movimientos de cambio constitucional en los países de la región andina y respecto de ellos cabe observar la necesidad de evaluar los movimientos ocurridos entre finales de 2008 y los inicios de 2009 en Bolivia, Ecuador, Venezuela y Colombia en los que se adoptaron unas nuevas Constituciones en el caso de los dos primeros países, y se reformaron o se adelantan reformas constitucionales sobre las instituciones de la reelección presidencial inmediata en los dos últimos.<sup>7</sup>

2. Aquí cabe reiterar que en el inicio de esta primera década del siglo XXI en Venezuela, luego en Bolivia y ahora en el Ecuador se hizo evidente la formulación y puesta en práctica de una estrategia alternativa que se orienta hacia la supuesta refundación del estado constitucional con modalidades y variante extrañas a las tradiciones y configuraciones de los estados liberales de derecho en la subregión andina.

Entre otros conceptos nuevos que comienzan a ser aplicados en estos regímenes constitucionales se destaca que la noción de estado social, democrático y constitucional de derecho ahora se acompaña de la noción de estado de justicia y estado comunitario y se invocan nuevos paradigmas sobre el derecho y la participación social y ciudadana. También se ha puesto énfasis en las nuevas nociones de pluralismo normativo, social, étnico, territorial y político con las cuales se han fundamentado los nuevos derechos de las poblaciones indígenas y de grupos étnicos y de las comunidades ancestrales de campesinos.

También en las nuevas Constituciones, especialmente en las de Ecuador y Bolivia se han incorporado las nociones de estado comunitario y plurinacional. Por ello, se han incorporado instituciones de regulación de

<sup>7</sup> El 26 de diciembre de 2008, en Colombia se adoptó una reforma constitucional con la cual se suspenden con muy pocas excepciones, los concursos de méritos y los regímenes de incorporación de los servidores públicos al Estado por mérito y por oposiciones. En dicha reforma se decretó la incorporación automática y sin concurso ni oposiciones a los destinos estatales del servicio público de quienes de encontraban en ejercicio de los cargos oficiales con anterioridad al inicio del trámite de la reforma. Se dice que esta es una reforma preparatoria de la reforma que habilitará la reelección inmediata y continuada por segunda vez del presidenta Álvaro Uribe Vélez pues se asegura un buen número de votantes presentes en las nominas oficiales.

los derechos e instituciones de las comunidades indígenas y ancestrales y de promoción de la democracia directa y participativa con especial énfasis en los derechos de aquellas comunidades y en varias hipótesis de sus territorios como veremos más adelante.

3. En opinión de Zovatto y Orozco,<sup>8</sup> en los últimos años se han consolidado las tendencias en favor de la elección presidencial por vía de régimen de la mayoría absoluta y a dos vueltas, pero en varios de los países en donde se incorporó esta figura se han generado problemas de gobernabilidad por la falta de coherencia y de relación política directa con las elecciones de los poderes legislativos.

En este sentido también se ha consolidado la nueva tendencia que refleja el casi absoluto predominio de las varias especies de simultaneidad de la elección de los órganos del Poder Legislativo con la elección presidencial, de una parte, y de la elección presidencial por mayoría absoluta y a dos vueltas, de otra. En el mencionado estudio se advierte que durante las últimas décadas se han logrado avances importantes en estas materias, especialmente y como veremos más adelante, en cuanto hace a los regímenes de integración y elección legislativa y elección y reelección presidencial.

De igual modo, la mayoría de las Constituciones de los países de América Latina permiten la reelección presidencial; en este sentido, se observa que en catorce Constituciones se permite la reelección presidencial y sólo en cuatro está prohibida. Además, en sólo siete países esta permitida la reelección inmediata y en los otros siete también esta permitida pero no inmediata.

4. Es evidente la tendencia a incorporar instituciones que favorecen la reelección presidencial en varias modalidades como la inmediata que ya ha sido adoptada en siete países; la reelección inmediata e indefinida sólo ha sido adoptada en Venezuela y, en Colombia, ahora, se tramita una reforma constitucional para permitir la reelección presidencial inmediata hasta por dos veces consecutivas.

En efecto, en el régimen de Venezuela y con la reforma introducida en 2009 a la Constitución de 1999 que la admitía de modo inmediato y por una sola vez, a pesar de la derrota del referendo reformativo anterior, se

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 193.

acaba de autorizar para periodos de seis años la reelección inmediata del presidente de la república.<sup>9</sup>

Así las cosas, un cuando no predomina la reelección presidencial inmediata, es clara la reciente consolidación de la tendencia regional hacia su establecimiento como ocurre con las últimas reformas constitucionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela.<sup>10</sup>

5. Ahora, en la nueva Constitución de Bolivia se establece la elección directa del presidente y del vicepresidente para un periodo de cinco años, mediante el voto obligatorio, universal, directo y secreto; esta elección se hace bajo el régimen de mayoría absoluta y a dos vueltas, pero con umbral reducido del cuarenta por ciento y ventaja del diez por ciento sobre el contendor más cercano. Además, en la nueva Constitución de Bolivia se admite la reelección inmediata y continua pero por una sola vez (artículos 166 y 168).

En este mismo sentido en la nueva Constitución del Ecuador se establece un mecanismo similar, pues en el sistema que será empleado para la elección del presidente y del vicepresidente establece que aquella elección se hace para periodos de cuatro años en una misma fórmula o papeleta, por mayoría absoluta y a dos vueltas, pero, de igual modo, con umbral reducido al cuarenta por ciento y una diferencia mayor del diez por ciento frente a la segunda papeleta más votada. También se autorizó la reelección inmediata y por una sola vez del presidente de la república (artículos 143 y 144).

6. Cabe indicar que la mayor parte de los países de la región sufren profundas crisis en materia de representación política y democrática, generada por deficiencias en la regulación de los sistemas electorales y de los partidos políticos y por su ineficacia práctica; esta crisis también se

<sup>9</sup> Cabe recordar que en Colombia se adelanta un proceso de reforma constitucional por vía del doble referendo propositivo y aprobatorio que permitiría la reelección inmediata y por segunda vez consecutiva del actual presidente.

<sup>10</sup> Obsérvese que en el régimen político constitucional de Colombia, cuando menos desde 1886, nunca de admitió la llamada reelección presidencial inmediata hasta su muy reciente establecimiento por la reforma de 2004 y que en los dos intentos de extensión de los periodos presidenciales de los dos jefes y caudillos Rafael Reyes (1910) y Gustavo Rojas (1957) por Asambleas Constituyentes con el propósito de prorrogar su permanencia en el cargo, estos intentos significaron su salida del poder y el restablecimiento de la gobernabilidad democrática y de las coaliciones de los dos partidos tradicionales.

expresa en la falta de transparencia y de control en la organización y funcionamiento de los partidos políticos y de los organismos estatales que los vigilan.

Varias de estas reformas en materias relacionadas con el sistema de partidos políticos expresan y configuran de modo lento y gradual una tendencia cada vez mayor de afirmación de la transparencia y del control democrático interno, consistente en establecer procedimientos de designación de candidatos y autoridades de los partidos en actividades y eventos ampliados ya sea a la estructura interna de la organización partidista o con la participación abierta de los electores en general.<sup>11</sup>

También se ha pasado de las viejas estructuras de clientelas internas y de jerarquías tradicionales establecidas de modo vertical, a la adopción de procedimientos electorales internos de naturaleza democrática para desmontar las prácticas del poder tradicional de los partidos.

Esta tendencia de transparencia y control democrático en los partidos se ha incorporado en varias Constituciones en las que se establece como condición de reconocimiento de la personalidad jurídica y del ejercicio de los derechos políticos de dichas organizaciones y aun a los llamados movimientos políticos y sociales. En todo caso se reconoce que esta tendencia ha sido positiva para avanzar hacia la superación de las viejas prácticas de selección informal y discrecional de los aspirantes a candidatos.<sup>12</sup>

La nueva Constitución política del Ecuador regula de modo ciertamente novedoso el tema de las organizaciones políticas en sus artículos 108 a 112; en estas nuevas disposiciones se imponen a los partidos y movimientos políticos nuevas obligaciones y elementos de configuración que van más allá de la tradicional exigencia democrática sobre su organización y estructura internas, como son los elementos de la paridad entre hombres y mujeres en su dirección, la garantía de la alternabilidad y la rendición de cuentas ahora exigidos. Además, se les exige que adopten

<sup>11</sup> Como lo advierten Zovatto y Orozco, “El tema de la democracia interna de los partidos es uno de los que en los últimos años ha cobrado mayor relevancia en América Latina. Con la premisa de que los partidos y los Estados deben buscar mecanismos que contribuyan a mejorar el funcionamiento del Estado democrático y representativo, la legislación y la práctica política de la región han ido incorporando mecanismos de democracia interna en la vida de los partidos políticos. Se parte de la idea de que “la democracia de partidos requiera a su vez de democracia en los partidos”. *Cfr. op. cit.*, p. 143.

<sup>12</sup> *Cfr. Zovatto y Orozco, op. cit.*, p. 146.

expresiones ideológicas, políticas y filosóficas incluyente y no discriminatorias; a los partidos se les exige que su estructura sea nacional, que definan su programa de gobierno y que mantengan el registro de sus afiliados, los cuales cuando menos deben ser 1.5% del registro electoral utilizado en el último evento electoral. Requisitos menos rígidos y extensos se fijan en la Constitución para los movimientos políticos.

De igual manera, la Constitución del Ecuador permite la financiación de los partidos y movimientos políticos con recursos de sus afiliados y simpatizantes y con recursos estatales de conformidad con los requisitos que establezca la ley. Los movimientos políticos requieren para recibir igual trato que los partidos políticos que obtengan en dos elecciones plurinominales sucesivas cuando menos el cinco por ciento de los votos válidos a nivel nacional. También en la nueva Constitución del Ecuador se establece la obligación de la realización de procesos electorales internos o de elecciones primarias (artículo 108).

7. En el caso de la nueva Constitución de Bolivia, en el artículo 26 se establece el listado de derechos políticos de los ciudadanos y ciudadanas que comprende la organización con fines de participación política y el respeto a los procedimientos de la democracia comunitaria y a los procesos electorales propios y especialmente los de la elección de los representantes de las naciones y rublos indígenas (artículo 209). Además, en el capítulo segundo del título IV de esta nueva Constitución se establecen las reglas sobre la representación política entre las que se advierte que la postulación de los candidatos a los cargos públicos electos requiere de la postulación de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas, de las agrupaciones ciudadanas y de los partidos políticos que en todo caso deben tener una organización democrática. Allí se establece que en estas organizaciones, agrupaciones y partidos deben realizarse elecciones internas en las que se respete el derecho a la participación igual de hombres y mujeres. Para el caso de las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos se establece que la elección de sus candidatos se hará de conformidad con sus normas propias y con las de la democracia comunitaria (artículo 210).

De igual modo, la Constitución de Bolivia se establece que el órgano electoral supervisará el estricto cumplimiento de las disposiciones normativas de los pueblos y naciones indígenas.

8. En algunos de los países se han introducido instituciones que aseguran la presencia electoral de representantes de grupos sociales significativos y de las minorías o grupos étnicos y poblacionales o de representantes de género como en el caso de Colombia con los representantes de los pueblos indígenas o de los residentes en el exterior y las leyes de cuotas en la administración de justicia y en la administración pública en general. Es lo que la doctrina ha llamado discriminación positiva se han establecido mecanismos para asegurar la presencia de la mujer y la equidad de género y de las minorías étnicas aun cuando se advierte que buena parte de estas regulaciones son aun insuficientes y pobres.

En el caso de la nueva Constitución de Bolivia, se establece que en el Tribunal Supremo Electoral que estará integrado por siete miembros deben tomar sientos dos miembros de origen indígena originario campesino (artículo 206).

Además, se han establecido aun cuando con varias deficiencias prácticas, sistemas de representación proporcional que ha permitido el acceso de los partidos y de los movimientos políticos minoritarios a los destinos de representación democrática y el aumento de los partidos con representación y legitimidad electoral efectiva.

Este tipo de reformas han planteado en algunos casos serios problemas de gobernabilidad y de bloqueo progresivo a los gobiernos. En este sentido también es evidente el predominio de las instituciones de la representación proporcional y las listas cerradas y bloqueadas como instrumentos para la elección de los congresos y de los organismos colegiados de origen electoral así como el predominio de las reglas de la simultaneidad en las elecciones de los poderes ejecutivos y legislativos.

9. En varias Constituciones se admite la inscripción de candidaturas independientes y de actores externos a los partidos y movimientos políticos por mecanismos como los de las firmas de respaldo y por estos mecanismos han arribado a la presidencia de la república candidatos sin partido organizado y con ellos se ha profundizado el desprestigio de los partidos o el surgimiento de estructuras partidistas muy frágiles y *ad hoc*.

Además todas estas instituciones han permitido la configuración de prácticas perniciosas de transfuguismo y la presencia de candidaturas de actores eventuales y de protagonistas accidentales de la actividad política que tienen

éxito inmediato pero fugaz por la vigorosa presencia de los medios masivos de comunicación.

Recientemente, como ocurre con el proyecto de nueva reforma política en Colombia se busca institucionalizar de nuevo a los partidos políticos con reglas como la de la dependencia de la personería del partido o del movimiento político con la exigencia de un umbral que oscila entre el tres y el cinco por ciento de los votos depositados en una elección y la obtención de un número mínimo de curules.

10. De otra parte y a pesar de la paulatina y abundante incorporación de principios y de reglas constitucionales en favor del control y del soporte público de la financiación de los partidos políticos, aun no ha sido posible superar la grave problemática de esta materia en la región, pues todavía existen organismos de control débiles y regímenes de sanciones ineficaces para impedir la presencia de recursos ilegítimos o de origen ilícito o de desequilibrios en la participación de las varias fuentes privadas o públicas de financiación de los partidos y de las campañas electorales.

Es evidente la ausencia de controles y de correctivos eficaces de una parte y la permanente ocurrencia de escandalosas situaciones de infiltración de dineros de los grupos mafiosos de narcotraficantes de otra en algunos países como en Colombia, o de dineros pertenecientes a grupos de importantes burócratas contratistas estatales y de empresarios que asaltan las necesidades de financiación de los partidos y movimientos políticos y de las elecciones para controlarlos y así capturar al estado a las instituciones gubernamentales.

11. Sin duda en varios de los países de la región se encuentran serias situaciones de déficit democrático que afectan la configuración de los regímenes de partidos políticos que desfiguran las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los poderes legislativos y judiciales, hasta configurar nuevas especies de hiperpresidencialismos y varios tipos de deficiencias en materia de las instituciones y los procedimientos de control a los gobernantes y a la administración, y de protección integral de los derechos de los gobernados.

12. De igual modo se advierte la tendencia a la incorporación de instrumentos de la democracia directa y de la democracia participativa,<sup>13</sup> en este sentido es evidente que a pesar de la tradicional configuración de la

<sup>13</sup> Véanse, cuadros 3 y 4 anexos.

mayor parte de las naciones de la región como democracias representativas en el periodo que examinamos se han introducido en los ordenamientos constitucionales instituciones, derechos e instituciones de la llamada democracia directa para permitir a los ciudadanos su participación en los procesos de adopción de decisiones de carácter y naturaleza pública. Dichas decisiones pueden tener alcance normativo o administrativo y van más allá de la tradicional función de elegir y ser elegido que se predica de la democracia representativa.

La gran mayoría de las Constituciones latinoamericanas han introducido las instituciones de la democracia directa en los treinta años de evolución democrática y la mayor parte de estos han hecho uso de los mismos pero la tendencia dominante es la de su empleo en los niveles local y territorial.<sup>14</sup>

Especialmente los llamados referendos reformativos de la Constitución provocados de modo vertical por los mismos gobernantes para prolongar sus periodos presidenciales o para suprimir instituciones tradicionales de la democracia representativa.

En este sentido, en la nueva Constitución Política de Bolivia se establecen las instituciones de la democracia directa y participativa del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria del mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa; también se incorporan conceptos nuevos como los de la democracia comunitaria que consiste en que por medio de elecciones, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígenas originarios y campesinos entre otros (artículos 11 y 26 numerales 3 y 4).

En la nueva Constitución del Ecuador se establece el título IV dedicado a regular la participación y organización del poder y un capítulo especifi-

<sup>14</sup> Zovatto y Orozco sostienen que "...en cuanto a los resultados de la aplicación de éstos mecanismos cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulista y posiciones conservadoras y tradicionalistas. De esta forma como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa pueden significar un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Hace falta, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, volverlos más accesibles a la ciudadanía". *Cfr., op. cit.*, p. 143.



co dedicado a lo derechos de participación y dentro de ellos incluye el derecho a la consulta y a la revocatoria del mandato; además en el mencionado título la constitución del Ecuador se regula de manera exhaustiva la llamada participación democrática y se autorizan las audiencias públicas, las veedurías, las asambleas, los cabildos populares, los consejos consultivos, los observatorios y otras instancias ciudadanas (artículo 100). En el artículo 103 dedicado a la democracia directa regula las instituciones de la iniciativa popular en materia legislativa y de reforma constitucional, la consulta popular y la revocatoria del mandato.

13. En estas dos nuevas Constituciones se establecen además los derechos y las instituciones de la democracia directa de las llamadas naciones y pueblos indígena originario campesinos a ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles y especialmente el derechos a la consulta previa obligatoria respecto de la explotación de los recurso naturales no renovables en el territorio que habitan (artículo 15 de la nueva Constitución de Bolivia).<sup>15</sup>

En este mismo sentido la nueva Constitución del Ecuador reconoce y garantiza a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, entre otros, el derecho a la consulta previa, libre e informada dentro de plazos razonables sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental y culturalmente y a participar en los beneficios de esas actividades. La consulta deber ser obligatoria y oportuna.

<sup>15</sup> Estas instituciones coinciden en parte con lo dispuesto en los artículos 329 y 330 de la Constitución Política de Colombia.

IV. LAS NUEVAS TENDENCIAS  
DEL DERECHO CONSTITUCIONAL  
EN LOS PAÍSES DE LA SUBREGIÓN ANDINA

1. En nuestro caso se parte de la existencia del largo periodo de evolución histórica y política en la región en el que se produce un notable proceso de sucesivos y sorprendentes cambios constitucionales y políticos, signados todos, sin excepción hasta hace poco, por un evidente sentido democrático y constitucional desconocido en el pasado entre nosotros.

No obstante, la notable evolución que se reconoce de este periodo, es preciso responder a las anteriores preguntas con las siguientes advertencias:

- a. Es evidente la falta de confianza en los partidos políticos.
- b. Se han generalizado las tendencias hacia la atomización de los partidos políticos y se evidencia su transformación en partidos empresa y en esporádicas coaliciones de agencias de políticos de oportunidad con recursos mediáticos. También se han configurado nuevos tipos de partidos presidenciales o de coalición y de gobierno.
- c. Se ha acentuado el paulatino debilitamiento de los poderes legislativos y judiciales.
- d. Se ha consolidado una nueva tendencia reeleccionista de los presidentes.
- e. Se evidencia una nueva tendencia de realizar referendos manipulados para reformar o para cambiar las Constituciones especialmente para permitir la reelección presidencial inmediata.
- f. Se evidencia la configuración de nuevas modalidades de hiper presidencialismo, especialmente en las atribuciones presidenciales en materias económicas.
- g. La extensión de los problemas de la corrupción política y la presencia de dineros del crimen organizado en las campañas políticas y en la financiación de los partidos políticos.

2. Sobre las expresiones recientes del constitucionalismo en la mencionada subregión, se ha advertido que ellas ponen en peligro dos de los supuestos de las democracias contemporáneas, así:

- a. Desconocen que todas las democracias en la modernidad son democracias de partidos y
- b. Derogan el supuesto esencial de la renovación periódica de los gobernantes.

Como se advirtió más arriba, en este último periodo, es decir en éstos diez primeros años del siglo XXI se evidencia la construcción de varias formulas, por demás novedosas y complejas, fundadas en supuestos y premisas evidentemente contrarias a los modelos liberales dominantes en el continente desde el siglo XXI.

Esta tendencia consiste, ahora, en la pretendida oferta de refundación, por la vía de asambleas constituyentes y el uso estratégico de la democracia participativa, de una específica modalidad de Estado constitucional que se diseña para confrontar en buena medida los contenidos y métodos de la democracia, los regímenes de partidos y los sistemas electorales, prácticamente del resto de los Estados latinoamericanos.

Esta estrategia se ha ejecutado especialmente en el desarrollo de ideologías alternativas de diversa etiología, que se atribuyen el soporte de nuevos paradigmas filosóficos y políticos, en principio fundadas en la construcción de nuevas modalidades de aquel tipo de Estado constitucional que se orientan a la confrontación y al desafío al modelo liberal tradicional del Estado de derecho y desatienden sus relaciones con el Estado social de derecho.

Estos desafíos se han formulado con reformas constitucionales ordenadas por asambleas constituyentes y con procedimiento referendarios fuertemente mediatizados y dirigidos.

También se puede advertir que buena parte de los procesos políticos inaugurados con los mencionados cambios y reformas constitucionales recientes, se encuentran en plena dinámica, son inconclusos aún y no se pueden anticipar consideraciones desde el punto de vista del derecho constitucional sobre los desarrollos futuros de ellos, especialmente en materia de las posibles modalidades de configuración de nuevas estructuras de poder que deslegitiman a los partidos y promueven nuevos tipos de movimientos y grupos de representación política y de coaliciones personalista o caudillistas y de posibles y recurrentes desarrollos de la democracia directa.

En estas condiciones hoy aparecen más sombras que luces en lo que se refiere al futuro de la vigencia de las reglas mínimas de las democracias y

a la estabilidad constitucional contemporánea en aquellos países. Tampoco es posible anticipar qué es lo que puede resultar en estos regímenes después de adoptadas las nuevas modalidades de reelección presidencial inmediata por varios periodos consecutivos y en algún caso de modo indefinido como quiera que las instituciones del Estado de derecho y los regímenes presidenciales suponen un mínimo renovación periódica de los gobernantes y de separación de poderes y funciones.

Así, no es claro el destino de las instituciones del Estado de derecho en manos de los gobiernos mediáticos y presencialistas con los llamados instrumentos de la democracia directa de iniciativa gubernamental que les sirve a los gobernantes para gobernar al minuto, en varias especies de programas o espectáculos de televisión y desinstitucionalizar las relaciones de poder con las instancias constitucionales, legales, administrativas, territoriales y aún internacionales.

Las preexistentes Constituciones como la de Colombia de 1991, que, ciertamente, no es antigua, se han modificado profundamente en varias materias, especialmente en temas como los del régimen de partidos, el de elecciones y de las instituciones de la democracia directa, para permitir la prolongación jurídica de la permanencia del presidente de la República en el gobierno, desde luego con altos niveles de legitimidad y aprobación popular de la gestión pública, como parece que ocurre en la mayoría de los restantes países de la región.

Casi todas estas modificaciones están signadas por los propósitos de transformar los regímenes de partidos en evidentes crisis, de aplicar algunas instituciones de la democracia directa y de prolongar los periodos presidenciales. Esto ha significado en todos los casos serios conflictos internos, aun en desarrollo, como la disolución y la recomposición artificial de los partidos para gobernar sin ellos, o el enfrentamiento con instituciones del Poder Judicial y de los viejos poderes del orden territorial o su disolución o captura por el poder presidencial.

De igual modo dichas reformas giran en la mayor parte de los países mencionados en torno del control del Estado en los recursos públicos, en las relaciones económicas y comerciales con la comunidad internacional.

Los viejos modelos presidenciales de la subregión, históricamente cerrados a los mercados financieros y comerciales internacionales, y extraños a los mercados mundiales de mercancías, salvo en materia de la exportación de recursos naturales, resultaron afectados y comprometidos

por la presencia de abundantes espacios financieros internacionales y por la demanda de aperturas, globalización, intercambio y transformaciones económicas en general.

Estas condiciones han servido de parte del discurso legitimador de los mencionados procesos de cambio y reforma constitucional, unas veces para proponer cautelas y cierres y para reclamar derechos y en otras como en Colombia para reclamar mayores niveles de confianza y trato cercano con beneficios económicos.

Sus varios regímenes de partidos, integrados por organizaciones y fracciones de los partidos tradicionales, oligárquicos y elitistas, con fuerte presencia de las fuerzas militares y conformadas en rededor de partidos, comenzaron sus varios procesos de descomposición y reforma en la década de los años noventa del siglo pasado como ocurrió en Colombia y Venezuela.

En la última década los mencionados regímenes se han transformado completamente en modelos similares de corte neo caudillista y mediático, neopopulistas y paternalistas, fortalecidos por la avalancha de recursos económicos internacionales, con unas Constituciones extremadamente presidenciales, principalmente en materia de las competencias económicas y de control y regulación de los mercados por el gobierno; con elementos nuevos como las de la democracia sin partidos, los llamados Estados comunitarios y comunales y la representación y legitimidad de los movimientos sociales, comunidades y pueblos indígenas y los grupos significativos de ciudadanos.

En todos ellos se ha apelado a la institución del referendo y a la democracia directa para avalar políticamente los cambios profundos introducidos. Además, es posible advertir la existencia de nuevas tendencias del constitucionalismo en materia de los sistemas electorales y de partidos, así como en las instituciones de la democracia directa; en todo caso aquéllos merecen mayores exámenes que los hasta ahora adelantados, pues se trata de regímenes que se han edificado con consignas y propuestas de supresión de los viejos regímenes y de las viejas prácticas de la política.

En tres de estos países se han adoptado nuevas Constituciones, también por vía del referendo aprobatorio o confirmatorio de iniciativa presidencial, en medio de varios tipos de crisis y conflictos de orden interno en unos casos, e internacional en otros.

## VI. LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL RECIENTE EN COLOMBIA

1. Durante el gobierno bipartidista de Alfonso López Michelsen, llamado “Gobierno Puente” y de la “Representación Adecuada y Equitativa”, comenzó el largo proceso de modernización constitucional y de transformación de las instituciones políticas nacionales, dirigido, en su primera parte, al establecimiento a nivel constitucional de las nuevas bases de la democracia en Colombia, principalmente en el régimen territorial y en el de la Justicia, y a la apertura del orden político a las nuevas fuerzas y movimientos políticos excluidas por el Frente Nacional de los derechos a la participación política.

Se trató de adelantar el proceso de democratización de la democracia colombiana cuyas instituciones habían sido restauradas en 1957 con el mal llamado plebiscito y el establecimiento del acuerdo bipartidista del Frente Nacional que, posteriormente, incluyó la alternación de los partidos en la Presidencia de la República y la paridad burocrática en todos los niveles de las administraciones públicas, el legislativo y el Poder Judicial.

El proceso que se inició en 1977 con el propósito del llamado “Desmonte del Frente Nacional” bipartidista liberal-conservador y con la posibilidad política de reunir la llamada “Pequeña Constituyente”, que coincide con la llamada “tercera ola de la democratización América Latina” se desarrolló durante quince años hasta 1991 en medio de inmensas dificultades políticas y de profundas frustraciones institucionales; además, este proceso fue afectado por condiciones y circunstancias de inmensa descomposición del orden público generadas por el crimen organizado principalmente originados en el agresivo accionar de los narcotraficantes, y por las fuerzas de la insurgencia guerrillera y de otras fuerzas regionales denominadas de autodefensas o paramilitarismo.

Esta situación además fue acompañada de varios “procesos de paz” adelantados dentro y fuera de Colombia con algunos de aquellos grupos como el M-19, el EPL y las FARC; pero, además, se encontró con genocidios como el que se decretó por las llamadas “fuerzas oscuras del régimen” y por varios grupos de paramilitares que terminaron en la masacre a la Unión Patriótica UP entre otros actos de atrocidad y barbarie.

El proceso continuó durante el gobierno de Julio César Turbay Ayala en 1979 con la reforma integral de la vieja Constitución de 1886, lamentablemente declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia por razones de forma; además, este proceso de transición avanzó con las reformas constitucionales de Belisario Betancur como la “Elección Popular de Alcaldes” y de la llamada “Democracia Local”, y terminó con los proyectos de reforma de estirpe liberal del gobierno de Virgilio Barco Vargas, también frustradas inicialmente, pues al final de su periodo constitucional (1990) se dio la posibilidad de la llamada “séptima papeleta” y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constitucional.<sup>16</sup>

2. La segunda parte de este proceso se inició con la expedición de la carta política de 1991, que significó, de un lado, la propuesta de cambio constitucional y político integral con la expedición no esperada de una nueva Constitución hacia la configuración del Estado social, democrático y constitucional de derecho del que nos habíamos alejado a partir de la dictadura de Rojas Pinilla (1953-1957) y con el posterior establecimiento del Frente Nacional (1957-1978).

Esta nueva Constitución además condujo al establecimiento de un nuevo modelo de Constitución económica con la llamada economía social de mercado basada en los principales supuestos de neoliberalismo de corte social, aperturista, privatizador y desregulador.

Esta nueva etapa se extiende, con múltiples reformas e intentos de reforma constitucional hasta estos días de 2009 con el trámite de un proyecto de referendo de reforma constitucional de iniciativa popular para permitir la segunda reelección inmediata del presidente en ejercicio Álvaro Uribe Vélez; también se tramita por estos días un importante proyecto de reforma política que pretende recoger instituciones nuevas para atender las demandas de la justicia penal sobre los congresistas con la llamada silla vacía, entre otras, como veremos más adelante.

3. Para lo que ocupa esta ponencia, en la carta política de 1991 y en sus evoluciones y transformaciones, encontramos las “nuevas” institucio-

<sup>16</sup> Varios intentos como la reforma constitucional de convocatoria de una asamblea constituyente (1977) y la expedición de la reforma constitucional de 1999, sucumbieron en su paso por el control judicial de constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia. Como otras reformas aprobadas en el periodo anterior al de la expedición de la Constitución de 1991, se destaca la reforma de la mayoría de edad y la ciudadanía en 1976 y la mencionada elección popular de alcaldes de 1986.

nes establecidas con el propósito de eliminar el bipartidismo tradicional de Colombia, para abrir el modelo constitucional al pluralismo social y político y al multipartidismo, y para neutralizar la influencia de los poderes ejecutivo y legislativo en la organización y realización de las elecciones. Así, el gobierno de César Gaviria se propuso introducir las reglas indispensables para asegurar la apertura política reclamada desde los mismos inicios del Frente Nacional

En opinión de varios de los principales actores de ese proceso y los responsables de la redacción de las principales disposiciones de la carta política de 1991:

Aunque la Constitución de 1991 dio un paso enorme en materia de apertura política, es evidente que algunas de sus instituciones coadyuvaron (aunque no originaron) el proceso de despartidización de la política, de desmoranamiento de los partidos, de falta de racionalidad auténtica desde el punto de vista democrático en el trabajo del legislativo y la pérdida de gobernabilidad.<sup>17</sup>

Además, allí se propuso la modernización de las instituciones electorales y se consagraron las principales instituciones contemporáneas de la democracia directa; también se introdujeron los principales supuestos del pluralismo político, étnico, cultural y social que paulatinamente han cobrado vigencia y eficacia.<sup>18</sup>

En materia electoral, se introdujeron instituciones de especial rigor como el exagerado régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los actores políticos, sus familias y relacionados, y figuras en extremo novedosas en Colombia como la elección de los senadores en una única circunscripción nacional y la elección de presidente y vicepresidente de la República por mayoría absoluta de los votos y en dos vueltas.

<sup>17</sup> Calle, Humberto de la, "Reforma electoral en Colombia", *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 392-456.

<sup>18</sup> Desde luego, también se introdujeron nuevas instituciones relacionadas con la organización del Estado, con las relaciones entre el poder ejecutivo y el Poder Legislativo y el control político, con la administración de justicia, con la justicia constitucional, los derechos constitucionales, las instituciones territoriales y con el régimen de la economía, la hacienda pública, los servicios públicos y las relaciones internacionales.



Posteriormente, se introdujeron varias reformas a la carta política de 1991, especialmente al régimen electoral y de partidos y a las instituciones de la democracia directa como el régimen de bancadas y el de la disciplina de los partidos, como se verá más adelante.

4. Durante el gobierno de César Gaviria Trujillo, con la expedición de la carta política de 1991, redactada en buena parte con textos nuevos por una asamblea constituyente popular, multipartidista y democrática<sup>19</sup> con la influencia del pensamiento constitucional y contemporáneo predominantemente español y norteamericano, desde luego en la mayor parte elaboradas dentro las viejas formas del constitucionalismo nacional y regional especialmente con algunas instituciones de la Constitución venezolana de 1961, en la república de Colombia se cumplió con el compromiso regional de adelantar el más profundo y complejo proceso de transformaciones del viejo orden político nacional, construido desde 1886 en medio de notables dificultades de orden público interno y de enfrentamientos bipartidistas dolorosos como la llamada violencia de 1946 en adelante.<sup>20</sup> Cabe destacar que los llamados mecanismos de participación democrática o de la democracia directa reciben la influencia de la Constitución de Venezuela que ya los había incorporado desde 1961.

5. En la Constitución Política de 1991 aparecieron nuevas instituciones electorales desconocidas en Colombia como:

- a. El suministro estatal u oficial de las papeletas numeradas lo el llamado tarjetón electoral impreso en papel de seguridad.
- b. El voto en cubículos individuales.
- c. La supresión del régimen de los suplentes y un nuevo régimen de reemplazos exclusivamente aplicable para las faltas absolutas en el caso de las elecciones de organismos de integración plural.

<sup>19</sup> En la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 participaron 70 representantes elegidos por casi todos los partidos y movimientos existentes en la época, y tuvieron asiento por elección popular expresidentes, ex ministros de Estado, ex alcaldes de Bogotá, sindicalistas, indígenas, dirigentes agrarios, deportivos y sociales, ex guerrilleros, periodistas, las comunidades negras, exmagistrados y profesores de derecho constitucional y de economía y hacienda pública, intelectuales y poetas.

<sup>20</sup> Las principales reformas introducidas a la Constitución de 1886 con efectos directos en el orden político fueron las de 1910, 1936, 1945, 1957, 1968 y 1986. Con aquellas se configuró un régimen constitucional materia de múltiples críticas y observaciones, principalmente orientadas a describir sus contenidos en unos periodos excluyentes y de hegemonía de partidos y en otros de bipartidismos extremos.

- d. La separación de la elección del presidente y el vicepresidente de la República de cualquier otra elección.
- e. La separación de las fechas de elección del Congreso de la elección de las autoridades departamentales y municipales.
- f. Las nuevas funciones del Consejo Nacional Electoral y del Registrador Nacional del Estado Civil.
- g. La naturaleza autónoma e independiente de la organización electoral.
- h. El voto como derecho y como deber.
- i. El voto programático que permite la revocatoria del mandato de las autoridades territoriales.

6. De otra parte, en la versión original de la carta política de 1991 también se introdujeron nuevas instituciones relacionadas con el sistema de partidos y las instituciones de la democracia directa, así:<sup>21</sup>

- a. El establecimiento de un título especial sobre la participación democrática y los partidos políticos.
- b. La nueva noción de soberanía popular.
- c. Los mecanismos de participación del pueblo.
- d. La representación democrática en las distintas instancias de participación concertación, control y vigilancia de la gestión pública.
- e. Las consultas populares sobre decisiones de trascendencia nacional y de origen presidencial con concepto previo del Senado de la República.
- f. Las consultas de los gobernadores y alcaldes para asuntos de interés local o territorial.
- g. La iniciativa normativa de orden territorial de los respectivos habitantes.
- h. La elección popular de representantes en las juntas de las empresas que prestan servicios públicos dentro de la entidad territorial respectiva.

<sup>21</sup> Cfr. Ortiz, Julio, “Reglas, principios y valores de las democracias contemporáneas en la carta política de 1991, Una democracia a pesar de la tragedia”, *Sistema representativo y democracia semidirecta, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, 2002, pp. 639-672.

- i. El derecho de todos los nacionales a fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos y de retirarse de ellos.
- j. El derecho de las organizaciones sociales a manifestarse y a participar en eventos políticos.
- k. El régimen abierto y amplio de la personería jurídica de los partidos políticos y la pérdida o extinción de la personería.
- l. Las condiciones para inscribir candidatos y participar en elecciones.
- m. La contribución estatal a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos políticos con personería.
- n. Los demás derechos de reposición de gastos, la rendición de cuentas y la posibilidad de limitar por ley el monto de los gastos de los partidos, movimientos o candidatos y de las contribuciones individuales.
- o. El derecho de los partidos con personería jurídica a utilizar los medios de comunicación del Estado.
- p. Los varios derechos que hacen parte del llamado Estatuto de la Oposición en favor de los partidos y movimientos que no participen en el gobierno, como el acceso a la información y a los documentos oficiales, el uso de los medios de comunicación social del Estado el derecho de replica e los medios de comunicación del Estado y de participación en los organismos electorales.
- q. El derecho de los partidos y movimientos minoritarios de participar en las mesas directivas de los cuerpos colegiados según su representación en ellos.

7. Como se advierte en la versión inicial de la carta política de 1991, dicho cambio constitucional introdujo nuevas estrategias que supuestamente permitirían desmontar el viejo régimen cerrado de partidos consociales, e introducir algunas de las más modernas instituciones en materia electoral y de la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos.

Empero, esta configuración inicial del modelo constitucional ha sufrido múltiples reformas, reajustes, y retoques de profunda importancia y contenido supuestamente introducidos en el derecho constitucional colombiano para atender defectos, riesgos y desafíos de la democracia colombiana, sig-

nados por las fueras de la corrupción, el narcotráfico, la alteración terrorista del orden público y la politiquería nacional.<sup>22</sup>

Además, se propuso como justificación de los primeros retoques, la existencia original de serios defectos y de graves problemas de la estructuración del régimen político como la ineficiencia del Congreso de la República, su incapacidad de actuar en funciones de control político y serios problemas éticos y criminales y de debilidad institucional y profesional.

8. Los cambios recientes en el sistema electoral, en el sistema de partidos y en las instituciones de la democracia directa en la República de Colombia,<sup>23</sup> se han formulado con base los varios propósitos de orden académico y político, promovidos por los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe Vélez con el acompañamiento de los partidos políticos tradicionales y sus principales jefes nacionales como César Gaviria, desde luego, acompañados por los representantes del llamado Polo Democrático.

9. En las reformas introducidas en Colombia se advierte su urgente necesidad de las reformas frente al intenso proceso de descomposición moral de los actores políticos por sus alianzas con el narcotráfico, por la violencia y la acción criminal de las organizaciones de gru-

<sup>22</sup> En la reforma constitucional de 1996 se extendió el riguroso régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas y el deber de residencia de los candidatos en la respectiva circunscripción electoral durante por lo menos un año antes de la elección. Con la reforma constitucional núm. 2 de 2002 se modificó el período de los gobernadores, diputados territoriales, alcaldes, concejales y ediles a cuatro años. Y se unificaron sus periodos.

<sup>23</sup> Sobre el proceso colombiano cabe destacar por su importancia política para los estamentos políticos tradicionales el trabajo Reformas institucionales en Colombia de varios economistas y politólogos colombianos y extranjeros con la dirección del profesor de la Universidad de Harvard Alberto Alesina en particular es importante mencionar el ensayo Sistema electoral y de partido en Colombia: propuestas de reforma, de Gerard Roland y Juan Gonzalo Zapata. Como lo advierte Augusto Hernández Becerra al examinar dicho documento: "Básicamente el informe presenta una descripción muy superficial e incompleta del sistema electoral y del sistema de partidos, donde se echa de menos la referencia a elementos esenciales, tales como el régimen jurídico del derecho de sufragio, la capacidad de los electores y candidatos (calidades e inhabilidades), el tamaño y las características de las circunscripciones, y la forma del voto. En cuanto a los partidos, era forzoso comentar el régimen jurídico de creación de partidos y movimientos políticos y de la financiación de las campañas y de las propias organizaciones partidistas, el tema de la personerías jurídicas, la duración de las campañas, las funciones de control y vigilancia del Consejo Nacional Electoral, la publicidad, las encuestas, el acceso a los medios de comunicación".

pos de paramilitares sobre la política y la sociedad y del acoso de la guerrilla de las FARC.

Esto introdujo fuertes y acelerados niveles de pérdida de legitimidad y de respeto social de los partidos y de los actores en todos sus niveles; además, es conocido el imperativo político de intervenir la actividad de los partidos en las instituciones representativas como en el Congreso de la República, de promover la creación de nuevos partidos y la eliminación de los grupos y partidos de las minorías con la introducción de umbrales estrictos, temas que se ubican dentro de la agenda de asuntos de los que se ocupa el derecho constitucional contemporáneo.

De otra parte, en el caso colombiano en este período tanto la reforma al régimen electoral y como la reforma al sistema de partidos políticos obedece a razones mucho más difíciles y complejas que a la pura necesidad del régimen político de introducir un nuevo diseño de los mecanismos de elección de miembros de los cuerpos de representación; en nuestro caso pues no sólo se trata de responder a los asuntos de los que se debe ocupar el derecho electoral y sino que se deben atender otros temas que se relacionan con el sistema político en general y los procesos de descomposición del orden público y con el crimen organizado.

10. En el desarrollo de las instituciones políticas colombianas afloraron los defectos y las desviaciones del modelo de la Constitución de 1991 y por ello se ha debido cambiar buena parte de la normatividad inicial con regulaciones más detalladas y precisas.

En sus años iniciales las instituciones constitucionales colombianas en estas materias no pasaron las pruebas de su funcionamiento y aparecieron prácticas de extremo clientelismo, desorden e indisciplina en el comportamiento de los integrantes y directivos de los partidos que reprodujeron las viejas conductas de fraccionamiento privado de los partidos y movimientos, burocratización, captura de las administraciones, patrimonialización de las finalidades de los partidos, y la banalización de la conducta partidista.

Además, aquellas instituciones constitucionales fueron sometidas a las pruebas de fuego de la amenaza y de las acciones criminales de los grupos de poder local aliados con las fuerzas del narcotráfico, del paramilitarismo y de las fuerzas guerrilleras, cuando no se simpatía, afinidad o articulación criminal con aquellas bandas.

La reforma constitucional de 2003, llamada “Reforma Política”, fue en realidad una reforma electoral, que buscó fortalecer a los actores políticos que son los partidos y los movimientos políticos, afinar los mecanismos internos de funcionamiento de los mismos, su régimen de financiación, el sistema de acceso a los medios de comunicación, y la actuación de los mismos en las corporaciones públicas de elección popular, especialmente mediante la figura del régimen de las bancadas.

En este sentido la reforma contenida en el Acto Legislativo núm. 01 de 2003 introdujo importantes modificaciones a la carta política de 1991 en lo que atañe a los mecanismos y modalidades de participación política, y al régimen de los actores políticos, como la confirmación de el derecho ciudadano de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, la libertad de afiliarse o retirarse de ellos, la proscripción de la doble militancia y la obligatoriedad de organización democrática de los partidos y movimientos políticos.

También se hace posible la celebración de consultas populares o internas para la escogencia de candidatos, y se concede el mismo régimen de financiación y publicidad que rige para las elecciones ordinarias; se establece el umbral de 2% de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o pare el Senado, para acceder a la personería jurídica o conservarla, y el régimen especial para las circunscripciones de minorías y un régimen diferencial de requerimientos para inscripción de candidatos, según se trate de partidos y movimientos con personería jurídica reconocida o no. Se dispone que los partidos y movimientos deban establecer estatutariamente un régimen disciplinario interno con el régimen de bancadas que debe reglamentar legislador entre otras normas de contenido electoral.<sup>24</sup>

Además, se introducen normas mediante las cuales se precisan la cuantía, las modalidades y las responsabilidades en materia de financiación de partidos de movimientos políticos y de campañas electorales.

Se regula la figura de las listas y candidatos únicos, y de las listas abiertas con voto preferente, y se Introduce el sistema de cifra repartidora para la asignación de curules en las corporaciones de elección popular.

<sup>24</sup> El extenso texto de la llamada reforma política de 2003 aparece como anexo a esta ponencia.

No obstante la mencionada reforma no abordó el fondo del problema político de Colombia y se pasó por alto la impresionante y patológica criminalización de la sociedad política colombiana y la grave articulación de varios de los más importantes jefes políticos nacionales y regionales con los grupos de paramilitares dedicados a producir uno de los más grandes genocidios en la historia moderna de América Latina y del mundo.

11. En resumen entre éstas normas constitucionales introducidas a la carta política de 1991 se encuentran:

- a. La prohibición de la doble militancia de partidos.
- b. Las reglas para la organización democrática interna de los partidos y movimientos y de las consultas populares o internas.
- c. Las nuevas reglas para el reconocimiento de la personería jurídica de los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, basadas en un marco mínimo del 2% de los votos emitidos validamente para las elecciones de Cámara de representantes y Senado de la República.
- d. El régimen de avales para la inscripción de candidatos.
- e. Las reglas y los principios de la disciplina interna de los partidos y movimientos políticos y del régimen de bancadas.
- f. La reorganización de las bancadas de los representantes y senadores para constituir partidos en el año 2003.
- g. El nuevo régimen de faltas temporales y de licencias y reemplazos de los miembros de las corporaciones de elección popular.
- h. La introducción de las reglas de la cifra repartidora que sustituye el régimen del cuociente electoral y la aplicación ex excepcional del mismo con sujeción a un umbral del treinta por ciento del cuociente electoral en caso circunscripciones electorales donde se elijan dos curules.
- i. El régimen del voto preferente y el de las listas cerradas.
- j. La nueva composición de los organismos que integran a la Organización Electoral.
- k. Las nuevas funciones del Consejo Nacional Electoral y su profesionalización.

12. Posteriormente también apareció la voluntad política de permitir la reelección inmediata del presidente de la República lo que ha significado como agresiva reacción interna una especie de nuevo repudio al presidencialismo en Colombia y un proceso de nueva institucionalización de los partidos políticos que se reúnen en el nombre del presidente actual.

Esta autorización constitucional condujo a la modificación del régimen de la función pública y del servicio civil para aumentar las cautelas en torno de las inhabilidades e incompatibilidades, lo mismo que de las prohibiciones y autorizaciones para que se adelante la campaña presidencial en caso de la presentación del presidente en funciones como candidato a una reelección inmediata.

13. Ahora, como vimos, se tramita con muchas dificultades políticas una nueva reforma que pretende modificar el régimen del umbral y establecer figuras como la de la “silla vacía de los congresistas por razones penales”; también, y con fines claramente electorales, se aprobó el 26 de diciembre de 2008 una nueva reforma constitucional que suprime por tres años los efectos de los concursos para los cargos en el servicio público de la administración e incorpora de modo definitivo a las diversas carreras del servicio civil a todos los funcionarios nombrados en provisionalidad o interinidad siempre que cumplan los requisitos legales y reglamentarios exigidos para los cargos. Quedó excluida de dicha incorporación la rama judicial, dado el gran avance del Consejo Superior de la judicatura de Colombia en materia de carrera judicial.

14. En Colombia se insiste en adelantar otro proceso de reforma política presentado por el actual gobierno cuya discusión avanza a mitad de camino en el Congreso de la República y su texto ya fue publicado oficialmente.

Actualmente existen cuando menos dos grandes líneas de discusión sobre la responsabilidad de los partidos en Colombia y las sanciones que se derivan por actos de responsabilidad de los partidos por sus actuaciones y las de sus miembros así como sus sanciones; en este sentido se observa que la expedición de la Constitución trajo consigo una serie de derechos a los partidos pero también le impuso obligaciones que no se han aplicado y que se deben seguir desarrollando en la legislación. Se debe entender que una cosa es la responsabilidad judicial (penal, administrativa) individual y otra distinta la responsabilidad política que recae sobre los partidos. Se enfatizó que el régimen de responsabilidad que ten-



gan las colectividades políticas debe ser pensado a largo plazo y no dejarse caer en soluciones de inmediatez llevados por problemas políticos coyunturales.

Ninguno de estos temas ha sido pacífico y su discusión siempre se remonta al proceso de institucionalización de los partidos políticos en Colombia, desde la Ley 58 de 1985, la Constitución de 1991, el estatuto de los partidos políticos (Ley 130 de 1994) y la reforma política de 2003.

Algunos de los puntos más destacados del proyecto de la nueva reforma política son:

### *1. La llamada silla vacía y las vacancias de los congresistas*

Con esta propuesta se quiere regresar a la Constitución de 1991 que acabó con las suplencias, con excepción de los siguientes casos: por muerte del congresista, por incapacidad física permanente, y por renuncia motivada. En este punto el proyecto advierte que se no será admisible la renuncia motivada cuando un miembro de una corporación pública este sometido a una investigación penal en curso. Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el gobierno convocará a elecciones para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de 18 meses para la terminación del periodo. El régimen de reemplazos, se aplicará para las investigaciones judiciales que se inicien a partir de la vigencia del Acto Legislativo. Obsérvese que se trata de depurar al Congreso de los representantes que resulten vinculados e lo que hemos llamado la parapolítica y en delitos de lesa humanidad.

### *2. Nuevas normas sobre la personería jurídica de lo partidos políticos*

El proyecto de reforma en trámite determina que se reconocerá la personería jurídica a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos con votación no inferior al tres por ciento de los votos emitidos válidamente en el territorio nacional en elecciones de Cámara de Representantes o Senado de la República.

Además, allí se advierte que los partidos políticos se organizarán democráticamente y tendrán como principios rectores la transparencia, ob-

jetividad, moralidad, equidad de género y están sometidos al deber de presentar programas políticos.

### *3. Consultas de los partidos*

Para la toma de sus decisiones, o la escogencia de candidatos propios o de coaliciones, los partidos políticos podrán celebrar consultas populares, consultas internas o consultas interpartidistas que coincidan o no con las elecciones a corporaciones públicas, de acuerdo con lo previsto en sus estatutos o en la ley de desarrollo. Se indica además que los resultados de las consultas son de obligatorio acatamiento para quienes hayan participado en ellas y que quienes ejerzan cargos de elección popular en corporaciones públicas o aspiren a ellos, no podrán apoyar candidatos a corporaciones públicas o cargos de elección popular distintos a los definidos por el partido o movimiento al cual se encuentren afiliados.

### *4. Cambio de partido o movimiento y doble militancia*

El texto del proyecto de reforma en trámite propone que se prohíba la doble militancia de partidos o movimientos políticos y advierte que quien como miembro de una corporación pública decida presentarse a la siguiente elección por un partido o movimiento distinto, deberá renunciar a la curul al menos doce (12) meses antes del primer día de inscripciones; además, se pretende establecer que durante los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del acto legislativo, se autoriza, por una sola vez, a los miembros de los cuerpos colegiados de elección popular para inscribirse en un partido distinto al que los avaló, sin renunciar a la curul o incurrir en doble militancia.

### *5. Voto en blanco*

Se pretende el establecimiento en Colombia del llamado voto en blanco, para que se repita por una sola vez la votación para elegir miembros de una corporación pública, gobernador, alcalde o la primera vuelta en las elecciones presidenciales, cuando los votos en blanco constituyan mayoría en relación con los votos válidos. Se advierte además en el pro-

yecto de reforma que cuando se trate de elecciones unipersonales no podrán presentarse los mismos candidatos y que en las de corporaciones públicas no se podrán presentar a las nuevas elecciones las listas que no hayan alcanzado el umbral.

#### *6. La cifra repartidora y el nuevo umbral*

Con este proyecto se pretende elevar el umbral de 2 a 3% para la obtención de curules en el Congreso y se advierte que para garantizar la equitativa representación de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las corporaciones públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

#### *7. Prohibición de ofrecer cargos*

Con este proyecto se pretende garantizar de la transparencia de las relaciones entre las ramas del poder ya que el gobierno no podrá conferir empleo a los magistrados de la rama judicial, así como al procurador general de la nación, fiscal general de la nación y contralor general de la república, ni a sus parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, durante el respectivo periodo de ejercicio de sus funciones o dentro del año siguiente a su retiro.

#### *8. Los periodos cruzados no eliminan las inhabilidades*

El proyecto de reforma prohíbe que una persona renuncie a un cargo de elección popular para lanzarse a otro si los periodos son concurrentes ya que se establecerá como regla que nadie podrá ser elegido para más de una corporación o cargo público, ni para una corporación y un cargo si los respectivos periodos coinciden en el tiempo, así fuere parcialmente. Además, la renuncia a alguno de ellos no elimina la inhabilidad.

### 9. Elección del registrador por méritos

En este proyecto se establece que el Congreso de la República elegirá al Registrador Nacional del Estado Civil, de una terna conformada por aquellos aspirantes que hubieren ocupado los tres primeros lugares, según concurso público de méritos que reglamentará la ley. Y que dicha elección tendrá lugar previa audiencia pública; también se dispone que la carrera administrativa sea obligatoria en ese órgano autónomo e independiente e impone al registrador nacional los deberes de la imparcialidad y de la prevalencia del interés nacional.

### 10. Las funciones del Consejo de Estado

En este proyecto se indica que el Consejo de Estado como tribunal judicial electoral conocerá de las acciones jurisdiccionales de nulidad con sujeción a las reglas de competencia establecidas en la ley y que aquel juez deberá en el término máximo de un año en primera instancia y, en el término de seis meses, en los de única instancia.

Habrán un término de caducidad de 20 días para presentar una acción de nulidad electoral ante el Consejo de Estado, a partir de la notificación del acto administrativo expedido por el consejo Nacional Electoral.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Bruce, *La nueva división de poderes*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007.
- CARPIZO, Jorge, *Algunas reflexiones constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- , *Concepto de la democracia y sistema de gobierno en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.
- CASTRO, Jaime, *Constitución Política de Colombia*, Bogotá, Universidad del Rosario, 2007.
- ESPOSITO, Roberto, *Confines de los político*, Madrid, Trotta, 1996.
- Memorias del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional. Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

- Memorias del VII Congreso Iberoamericano de derecho constitucional. Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- MONTERO, José Ramón *et al.*, *Partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2007.
- NOGUIERA ALCALÁ, Humberto (coord.), *La evolución político-constitucional de América del Sur 1976-2005*, Santiago, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Librotecnia, 2009
- SARTORI, GIOVANNI, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- VALADÉS, Diego y Serna, José María (coords.), *El gobierno en América Latina ¿presidencialismos o parlamentarismo?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , *El gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- (ed.), *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*, México, UNAM, 2005.
- , *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Colegio Nacional, 2007.
- Zovatto, Daniel y Orozco, Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2008*, México, UNAM, 2008.
- (coord.), *Regulación jurídica de los partidos política en América Latina*, México, UNAM-Internacional IDEA, 2006.

## VII. ANEXOS

Cuadro 1. RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS PAÍSES DE NORTE Y CENTROAMÉRICA

Cargos de elección popular	Poder Legislativo				Poder Ejecutivo (Presidente)	Poder Judicial
	País	Denominación	Circunscripción	Sistema de proporcionalidad	Segunda vuelta	Reelección
Costa Rica	Asamblea Legislativa (unicameral) Art. 105 CP	Provincial Art. 106 CP	Sistema de cociente, subcociente y mayor residuo. (Norma electoral)	Sí. Art. 138 CP	No, Art. 134 CP	
El Salvador	Asamblea Legislativa (unicameral). Art. 120 CP	20 diputados circunscripción nacional y 64 en departamental (norma electoral)	Cociente (norma electoral)	Sí. Art. 80 CP	No reelección continua. Art. 74 CP	
Honduras	Congreso de Diputados (unicameral) Art. 189 CP	Circunscripción electoral equivalente a los departamentos Art. 202 CP	Sistema de representación proporcional señalado en el Código Electoral (método D'Hondt) Art. 202 CP	No. Art. 236 CP	No. Art. 4o. CP	
Guatemala	Congreso (unicameral) Art. 157 CP	Distritos electorales que corresponden a los departamentos y la lista nacional Art. 157 CP	Sistema de representación y proporcional de minorías (norma electoral)	Sí. Art. 184 CP	Prohibición de reelección. Art. 187 CP	
México	Congreso Art. 50 CP	Cámara de Diputados: 300 diputados en distritos electorales uninominales y 200 diputados por el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales. Art. 52 CP Cámara de Senadores: 28 senadores -(Cada estado y Distrito Federal). 32 senadores por el principio de representación	Cámara de Diputados: 300 diputados por votación mayoritaria relativa y 200 diputados por el principio de representación proporcional. Art. 52 CP Cámara de senadores: 28 senadores por el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, 32 senadores por el principio de representación	No. Art. 81 CP Regulación en la norma electoral	Prohibición de reelección. Art. 83 CP	
Nicaragua	Asamblea Nacional (unicameral) Art. 132 CP	20 diputados en circunscripción nacional y 70 en circunscripción departamental	Sistema de representación proporcional. Art. 132 CP	Sí. Art. 147 CP	No. Art. 148 CP	
Panamá	Asamblea Legislativa (unicameral) Art. 140 CP	Circuitos electorales. Art. 141 CP	Cuociente electoral simple Art. 141 CP (norma electoral)	No. Art. 172 CP	Sí. con dos periodos constitucionales de intervalo. Art. 173 CP	

Fuente: Elaboración propia  
 Nota: En el Poder Judicial sólo se tuvo en cuenta la elección de magistrados de altas cortes.

Cuadro 2. RÉGIMEN ELECTORAL EN LOS PAÍSES DE SUDAMÉRICA

Cargos de Elección popular	Poder Legislativo				Poder Ejecutivo (Presidente)	Poder Judicial
	<i>País</i>	<i>Denominación</i>	<i>Circunscripción</i>	<i>Sistema de proporcionalidad</i>	<i>Segunda vuelta</i>	<i>Reelección</i>
Argentina	Congreso bicameral. Art. 44 CP	Cámara de Diputados y Senado; provincias y Buenos Aires en la proporción establecida en la CN. Art. 45 y 54 CP	Representación proporcional Método D'hondt. Normativa electoral	Sí. Art. 90 CP	Sí, una vez en forma inmediata y luego con un intervalo de un periodo. Art. 90 CP	
Bolivia	Asamblea Legislativa (Plurinacional). Art. 145 CP	Cámara de Diputados: Circunscripciones Nominales y Plurinominales en cada departamento y especial indígena y Cámara de senadores: Departamental. Art. 145 y 148 CP	Circunscripción uninominal: mayoría simple. Para las demás se eligen por el sistema proporcional que defina la ley. Art. 145 CP	Sí. Art. 166 CP	Sí por una vez continua. Art. 168 CP	Sí. Art. 182, 188, 198, CP Magistrados Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental y del Tribunal Constitucional Plurinacional. Art. 194 CP Miembros del Consejo de la Magistratura
Brasil	Congreso, Art. 44 CP	Cámara de Diputados: Estado, territorios y Distrito federal. Senado federal: Territorios y Distrito Federal. Art. 45 y 46 CP	Cámara de Diputados: Sistema proporcional Senado Federal: Sistema mayoritario, Art. 45 y 46 CP	Sí. Art. 77 CP	Prohibida la reelección inmediata. Art. 82 CP	
Chile	Congreso, Art. 46 CP	Cámara de Diputados: Distrito electoral. Art. 47 CP Senado: Circunscripciones senatoriales acorde a las regiones. Art. 49 CP	Sistema binominal, Ley Electoral	Sí. Art. 26 CP	Prohibida la reelección inmediata. Art. 25 CP	
Colombia	Congreso bicameral Art. 114 CP	Cámara de representantes: Territorial, especial (grupos étnicos y minorías políticas) e internacional. Art. 176 CP Senado: Nacional y nacional especial para comunidades indígenas e internacional. Art. 171 CP	Cifra repartidora - Método D'hondt. Art. 263 y 263A CP Para circunscripción especial indígena: cociente electoral. Art. 171 CP	Sí. Art. 190 CP	Sí, por una vez. Art. 197 CP	
Ecuador	Asamblea Nacional (unicameral) Art. 118 CP	Circunscripción nacional, provincial por regiones, distritos y del exterior. Art. 118 CP	Transición - Método de D'hondt. Es de regulación legal y está en trámite nueva ley electoral	Sí. Art. 143 CP	Reelección una vez. Art. 144 CP	
Paraguay	Congreso Art. 182 CP	Cámara de Diputados: Colegio electoral departamental. Cámara de Senadores: Nacional. Art. 221 y 223 CP	Representación proporcional - Método de D'hondt. (Código Electoral)	Sí. Art. 230	No reelección. Art. 229 CP	
Perú	Congreso (unicameral). Art. 90 CP	Departamental (Ley Electoral)	Representación proporcional - Método de D'hondt. (Ley Electoral)	CP Sí. Art. 111 CP	Sí se requiere un periodo de intervalo. Art. 112 CP	
Uruguay	Asamblea General. Art. 93 CP	Cámara de Representantes: Departamental Cámara de Senadores: Circunscripción electoral nacional.	Representantes: Sistema de representación proporcional. Art. 88 CP Senadores: Sistema de representación proporcional integral. Art. 94 CP	No. Art. 151 CP	Sí se requiere un periodo de cinco años de intervalo. Art. 152 CP	
Venezuela	Asamblea nacional. (unicameral) Art. 186 CP	Federal y pueblos indígenas. Art. 186 CP	Representación proporcional. Art. 186 CP	No. Art. 228 CP	Indefinida. Art. 230 CP, mod. referendo 2009	

Fuente: Elaboración propia  
Nota: En el poder judicial sólo se tuvo en cuenta la elección de magistrados de altas cortes.

Cuadro 3. DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PAÍSES DE NORTE Y CENTROAMÉRICA

Mecanismo	Voto		Iniciativa Legislativa		Referendo <sup>(*)</sup>		Plebiscito		*Revocatoria del mandato <sup>(**)</sup>		Consulta popular		Otros
	Facultativo	Obligatorio	Previsto	Núm. Electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto	Cargos de elección	Previsto	Vinculante	
Costa Rica		Sí. Art. 93 CP	Sí. Art. 123 CP	5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Art. 123 CP	Sí. Art. 105 CP	Art. 105 CP (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral	Sí. Art. 108 creación de nuevas provincias						
El Salvador	Art. 73 CP										Sí. Art. 73 CP (consulta popular)	Sí	
Honduras		Sí. Art. 44 CP			Sí. Art. 2 CP	Art. 5.6 % de los ciudadanos inscritos en el censo nacional Electoral	Sí. Art. 2 CP	Art. 5.6% de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral.					
Guatemala	Art. 136 CP				Sí. Art. 277 CP (reforma constitucional)	5000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. Art. 277 CP					Art. 173 CP Procedimiento consultivo, obligatorio para	Sí	
México	Art. 41 CP												
Nicaragua	Art. 2 CP		Sí. Art. 140 CP	5,000 firmas	Art. 2 CP	Regulación legal	Art. 2 CP	Regulación legal					
Panamá	Art. 129 CP				Art. 308 CP				Art. 224 CP	Autoridades locales			
<p>Fuente: Elaboración propia</p> <p>Notas:</p> <p>Los recuadros en blanco significan que la figura no está prevista.</p> <p>Los recuadros en los que se indica "regulación legal", que el tópico es tratado únicamente en la ley, no en la Constitución.</p> <p>En la iniciativa legislativa "núm. de Electores" corresponde a lo exigido en la Constitución para el ejercicio de este mecanismo.</p> <p>En el referendo y el plebiscito "Iniciativa Electores" quiere decir si estos mecanismos pueden ser ejercidos por los electores "desde abajo"</p> <p>En la revocatoria del mandato "Cargos de Elección" se refiere a que cargos de elección se aplica la medida, especialmente para identificar si cubre el ámbito nacional o sólo regional/local en este último caso habla de autoridades locales</p> <p>(*) Sólo Costa Rica prevé el referendo derogatorio de leyes. Panamá prevé sólo referendo para reforma constitucional.</p> <p>(**) En Costa Rica se prevé la revocatoria del mandato a nivel legal, no constitucional, sólo para alcaldes municipales.</p>													



Cuadro 4. DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PAÍSES DE SUDAMÉRICA

Mecanismo	Voto		Iniciativa Legislativa		Referendot(*)		Plebiscito		"Revocatoria Del Mandato (**)"		Consulta Popular		Otros
	Facultativo	Obligatorio	Previsto	Núm. electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto en constitución estatales	Cargos de elección	Previsto	Vinculante	
Argentina		Si - Art. 37 CP	Si - Art. 39 CP	Art. 39 CP Ley no puede exigir más del 3% del padrón electoral nacional	"Si. Art. 40 CP (consulta popular para aprobación de ley)"	Regulación legal			Previsto en constitución estatales		Previsto "Art. 40 CP Consulta popular para asuntos de interés general de la Nación"	No	
Bolivia		Si - Art. 26 CP	Si - Art. 11 CP	Regulación legal	Si - Art. 11 CP	Art. 240 mín 15% votantes padrón electoral (revocatorio), Art. 259 mín 5% para tratados internacionales			Si - Art. 11 CP	"Toda persona que ejerza un cargo electo, salvo el órgano judicial. Art. 240 CP Concordancias: Art. 157 CP Asambleístas. Art. 170 CP Presidente."	Art. 11 CP	Sí	Consulta a los pueblos indígenas Art. 11 CP en conc Art. 30 CP
Brasil	"Si - Art. 14 CP	Si - Art. 14 CP	Si - Art. 14 CP	Art. 61.1% Electoral Nacional de al menos 5 estados, mínimo 0,3% del electorado de cada Estado	Si - Art. 14 C.P	Regulación legal	Si - Art. 14 CP	Regulación legal					
Chile	"Si - Art. 14 CP	"Si - Art. 15 CP ciudadanos extranjeros"					Art. 5o y 128 CP (Solo reformas constitucionales.)	Regulación legal			Si - Art. 118 CP	No	
Colombia	Si - Art. 258 CP		Si - Art. 103 CP	Art. 155 CP 5% Censo electoral nacional	Si - Art. 103 CP	Art. 170 CP 10% censo electoral (derogatorio)-Regulación legal	Si - Art. 103 CP		Si - Art. 103 CP	Autoridades locales.	Si - Art. 103 CP	Sí	
Ecuador	"Si - Art. 62 CP 16 a 18 años- mayores 65 años"	"Si - Art. 62 CP 18 a 65 años"	Si - Art. 61 CP	Art. 103 CP 0,25% del electorado de la jurisdicción (Iniciativa Popular Normativa)	Art. 103 y 106 CP	Art. 103 CP 0,25% del electorado de la jurisdicción (Iniciativa Popular Normativa)	(***) Art. 61	Ver nota	Art. 105 CP	Autoridades de elección popular.	Si - Art. 61 CP	Sí	Consulta a los pueblos indígenas Art. 57 CP
Paraguay	Si - Art. 118 CP		Si - Art. 123 CP	Regulación legal	Si. Art. 121 y 122 CP	No						Sí	

Cuadro 4. DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS PAÍSES DE SUDAMÉRICA

Mecanismo		Voto		Iniciativa Legislativa		Referendo(*)		Plebiscito		"Revocatoria Del Mandato (**)"		Consulta Popular		Otros
País	Facultativo	Obligatorio	Previsto	Núm. electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto	Iniciativa electores	Previsto en constitución estatales	Cargos de elección	Previsto	Vinculante		
Perú	Sí - Art. 31 a partir de los 70 años	Sí - Art. 31 CP	Sí - Art. 107 CP	Regulación legal	Sí - Art. 31 y 32 CP	Regulación legal			Art. 31 CP	Autoridades locales				
Uruguay		Sí - Art. 77 CP	Sí - Art. 79 CP	Art. 79 C P 25% inscritos habilitados para votar	Sí - Art. 79 CP	Art. 79 C P 25% insentos habilitados para votar	Sí - Art. 331 CP (Reforma constitucionales	Art. 331. 10% de los ciudadanos inscritos en el Registro Cívico Nacional						
Venezuela	Sí - Art. 63 CP		Sí - Art. 70 CP	Art. 204 - 0,1% inscritos Registro Civil y Electoral	Sí - Art. 70 CP	Art. 71 CP min 10% de inscritos en el Registro Civil y Electoral			Art. 70 CP	Todos los cargos y magistraturas de elección popular	Art. 70 CP	Sí		

Fuente: Elaboración propia

Notas:

Los recuadros en blanco Significa que la figura no está prevista.

Los recuadros en los que se indica "regulación legal", que el tópic es tratado unicamente en la ley, no en la Constitución.

En la iniciativa legislativa "No. de Electores" corresponde a lo exigido en la Constitución para el ejercicio de este mecanismo.

En el referendo y el plebiscito "Iniciativa Electores" quiere decir Sí estos mecanismos pueden ser ejercidos por los electores "desde abajo"

En la revocatoria del mandato "Cargos de Elección" se refiere a que cargos de elección se aplica la medida, especialmente para identificar Sí cubre el ámbito nacional o sólo regional/local en este último caso de habla de autoridades locales.

(\*) Sólo Colombia, Venezuela y Uruguay tienen la figura del referendo derogatorio.

(\*\*) En Ecuador no se establece en forma expresa el Plebiscito Sino la figura de la consulta que opera frente cualquier asunto, por tanto, es tan amplio que puede cobijar tanto el plebiscito como la consulta bajo la definición establecida en las normas colombianas.